



Revue Française de Civilisation Britannique

French Journal of British Studies

XIV-1 | 2006

La dévolution des pouvoirs à l'Écosse et au Pays de Galles 1966-1999

L'instrumentalisation de l'Union européenne face à la dévolution

The strategy of European integration towards devolution

Agnès Alexandre-Collier



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rfcb/1163>

DOI : 10.4000/rfcb.1163

ISSN : 2429-4373

Éditeur

CRECIB - Centre de recherche et d'études en civilisation britannique

Édition imprimée

Date de publication : 2 janvier 2006

Pagination : 43-56

ISBN : 2-911580-23-0

ISSN : 0248-9015

Référence électronique

Agnès Alexandre-Collier, « L'instrumentalisation de l'Union européenne face à la dévolution », *Revue Française de Civilisation Britannique* [En ligne], XIV-1 | 2006, mis en ligne le 15 octobre 2016, consulté le 25 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rfcb/1163> ; DOI : 10.4000/rfcb.1163



Revue française de civilisation britannique est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

L'instrumentalisation de l'Union européenne face à la dévolution

Agnès ALEXANDRE-COLLIER
Université de Bourgogne

Depuis l'adhésion du Royaume-Uni à ce qu'il convenait d'appeler alors le Marché Commun, l'Europe est devenue un enjeu majeur pour bon nombre d'acteurs institutionnels et politiques en Écosse et au pays de Galles. Pour les partisans de la dévolution, l'Union européenne est apparue comme un moyen de contourner l'État-nation, dans un contexte de « gouvernance à plusieurs niveaux » (multi-level governance) où l'autorité politique est désormais disséminée entre trois échelons : l'échelon supranational (les instances communautaires), l'échelon national (l'État central) et l'échelon infranational (les nations dites « périphériques »).

Pour le Scottish National Party (SNP) et Plaid Cymru, réfractaires à la dévolution ou qui y voient une étape nécessaire à l'accès à l'indépendance, l'Europe a d'abord été, au début des années 1970, la cible de toutes les critiques avant de devenir, dès les années 1990, un instrument indispensable dans l'affirmation d'un nationalisme écossais ou gallois contre le centralisme anglais. Plus qu'un simple enjeu, l'intégration européenne leur a progressivement permis de légitimer leur désir d'autonomie ou d'indépendance au sein d'une Union européenne qui laisse désormais plus de place aux collectivités territoriales.

Mais si l'Union européenne a bien été un instrument entre les mains des différents acteurs de la dévolution, les deux enjeux ont permis de lancer un débat fondamental sur la configuration de l'État-nation qui a subi, face aux pressions infra et supra-nationales, d'inévitables transformations.

La constitution britannique entre intégration européenne et dévolution

Transferts de souveraineté et subsidiarité

Tout comme la dévolution, la question de l'intégration européenne interroge directement le principe de souveraineté nationale. Or celui-ci repose, selon la constitution britannique, sur la doctrine de la souveraineté parlementaire qui érige Westminster en institution suprême centralisant à elle seule l'essentiel des décisions politiques, en l'absence de séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Il est aisé de comprendre, dès lors, comment dévolution et intégration européenne ont pu représenter, pour certains de leurs opposants, une menace inacceptable pour la souveraineté nationale, voire pour l'intégrité de l'État-nation, et surtout comment la

création d'institutions supranationales (dans le cas des institutions communautaires), la fondation ou la résurgence d'institutions infra-étatiques, c'est-à-dire dévolues aux nations périphériques (en l'occurrence une assemblée galloise et un parlement écossais) ont pu constituer des concurrents illégitimes, face à l'omnipotence du Parlement britannique. Inversement, l'intégration européenne a permis aux mouvements dévolutionnistes de prendre leur essor, en conférant une nouvelle légitimité à leur combat.

L'adhésion du Royaume-Uni au Marché Commun en 1973, prévoyant que le droit communautaire prime désormais sur le droit national, impliquait d'indispensables transferts de souveraineté, ce qui entraîna un rapport parfois conflictuel entre l'État central et les institutions communautaires. La littérature théorique s'est longtemps interrogée sur les modalités de fonctionnement de l'Union européenne, et notamment la concurrence entre ces deux instances, l'échelon national et l'échelon supranational, comme source fréquente de dysfonctionnement. Parmi la multitude de théories, deux approches semblent avoir toujours prévalu : l'approche néo-fonctionnaliste qui met l'accent sur le rôle prééminent des institutions européennes et l'approche néo-réaliste qui privilégie l'État-nation, théories qui reposent toutes sur un même postulat longtemps critiqué — l'idée qu'il existerait une contradiction fondamentale entre l'État-nation et l'Union européenne. L'approche néo-fonctionnaliste fut initiée à la fin des années 1950 par Ernst Haas¹ puis poursuivie dans les années 1970 par des chercheurs comme Lindberg et Scheingold². S'appuyant sur certains éléments de la méthode fonctionnaliste élaborée par David Mitrany dans son ouvrage de 1943, *A Working Peace System*, Haas développa une théorie globale de l'intégration européenne qui mettait l'accent, non pas sur le rôle des élites politiques nationales, mais sur la capacité des experts, des entreprises, des groupes d'intérêt, des institutions supranationales mais aussi des autorités infranationales, à contrôler et à manipuler l'agenda européen auprès des gouvernements nationaux. À l'inverse des néo-fonctionnalistes, les néo-réalistes placent, quant à eux, l'État-nation au cœur du processus décisionnel. L'école néo-réaliste recouvre deux courants qu'il est parfois difficile de distinguer : l'approche intergouvernementaliste et l'approche stato-centrique. La première, sous l'égide de Stanley Hoffmann³ dans les années 1960 puis d'Andrew Morawcsik⁴ dans les années 1990, critiqua l'approche fonctionnaliste pour insister au contraire sur l'importance persistante des gouvernements nationaux dans la défense des populations qu'ils représentent et le jeu constant de négociations interétatiques. Pour Alan Milward, qui a popularisé l'approche stato-centrique,⁵ l'Union européenne aurait même permis de renforcer le rôle et le pouvoir des gouvernements nationaux

¹ Ernst B. HAAS, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-57*, Stanford, California: Stanford University Press, 1968, 552 p.

² Leon LINDBERG & Stuart SCHEINGOLD, *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1970, 314 p.

³ Stanley HOFFMANN, 'Obstinate or Obsolete ? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe', *Daedalus*, vol. 95, 1966, pp. 892-908.

⁴ Andrew MORAWCSIK, 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 1993, pp. 473-524.

⁵ Alan MILWARD with the assistance of George BRENNAN & Frederico ROMERO, *The European Rescue of the Nation State*, Berkeley: University of California, 2000 (2nd ed.). 466 p.

dans les sphères à la fois nationale et européenne. Selon Milward, le processus d'intégration européenne a même favorisé la réaffirmation de l'État-nation en garantissant aux citoyens prospérité et sécurité.

Dans les années 1990, l'introduction du principe de subsidiarité a tenté d'apporter une solution à la complexité du mode de fonctionnement communautaire, notamment des relations entre les différentes instances. Ce fut le Traité d'Union européenne, signé à Maastricht en février 1992 puis ratifié par le Parlement britannique en août 1993, au terme d'une procédure longue et laborieuse, qui institua l'idée que certaines décisions pouvaient être prises à un niveau autre que national. L'article 3B du Traité de Maastricht définit la subsidiarité comme suit :

La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la *Communauté, n'intervient*, conformément au principe de subsidiarité, *que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire [...] L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.*

Même si l'article 3B ne concernait que l'échelon communautaire, pour les anti-dévoctionnistes, l'idée d'une « dé-centralisation » du pouvoir induisait un affaiblissement de l'État central au profit des instances communautaires ou des instances territoriales. Mais pour les partisans de la dévolution, engagés dans le mouvement pour la réforme constitutionnelle, le principe de subsidiarité consacrait la légitimité des échelons régionaux ou locaux, en suggérant que les décisions devaient être prises au plus bas niveau. En réalité le principe de subsidiarité ne s'applique pas aux rapports entre les gouvernements et les instances infra-étatiques mais est censé régir les relations entre les États-membres et l'Union européenne. Néanmoins, europhiles et régionalistes s'associèrent pour saluer cette conception polycentrique qui stipule que l'autorité, loin d'être concentrée entre les mains de tel ou tel acteur comme le soutiennent les deux théories précédentes néo-fonctionnalistes et inter-gouvernementalistes, est dispersée, disséminée de manière variable entre toutes les instances aux différents échelons locaux, nationaux et supra-nationaux. L'expression « gouvernance à plusieurs niveaux » (multi-level governance) popularisée par Gary Marks en 1992⁶ décrit ainsi le fonctionnement de l'Union européenne et les liens presque organiques qui se tissent entre ces différentes instances, en suggérant pour la première fois l'idée, non pas d'une contradiction entre les différents échelons, mais d'une complémentarité qui allait servir la cause des dévoctionnistes.

⁶ Gary MARKS, 'Structural Policy in the European Community', in : A. SBRAGIA (ed.), *Euro-Politics: Institutions and Policy Making in the 'New' European Union*, Washington: The Brookings institution, 1992, pp. 191-224.

Une autre innovation, induite par le Traité de Maastricht, devait également s'avérer importante pour les dévolutionnistes : la notion d'une « Europe des régions ». L'article 189a-c sur le traité prévoyait en effet la constitution d'un Comité des régions dont la portée symbolique allait s'avérer cruciale, même s'il serait faux d'affirmer que le comité des régions a donné naissance à une Europe des régions. Il s'agit en effet d'un organe purement consultatif qui institutionnalise la contribution des régions dans la construction européenne sans pour autant en faire les principaux acteurs de ce processus, dans la mesure où le comité comprend également des représentants des autorités locales. Toujours est-il qu'à l'issue du traité de Maastricht, les deux processus de dévolution et d'intégration européenne sont devenus inextricablement liés.

Positionnement des principaux partis politiques britanniques

Pour les principaux partis politiques britanniques, construction européenne et dévolution furent également corrélées, tantôt associées tantôt opposées l'une à l'autre. Du moins furent-elles pensées conjointement et intégrées à une réflexion plus globale sur la question de la souveraineté nationale et la configuration du Royaume- Uni. Dès la fin des années 1960, on trouve une illustration flagrante de l'intérêt transpartisan pour la souveraineté dans le Memorandum of Dissent publié par deux membres de la Commission Royale sur la Constitution, aux préférences partisans divergentes : Lord Crowther-Hunt, membre du Parti travailliste et professeur à l'Exeter College d'Oxford, et Alan Peacock, professeur d'économie à l'université de York, adepte de l'économie de marché. Tous deux s'interrogèrent sur la question complexe de la dévolution et du partage possible d'une souveraineté juridiquement définie comme inaliénable et indivisible : *'We believe it makes no sense today to move "sovereignty" downwards when in more and more subjects it is actually moving upwards'*⁷.

Le Parti conservateur britannique, souvent considéré comme le parti de l'Angleterre et de ses symboles historiques comme l'Église établie ou le Parlement de Westminster, s'est érigé comme le chantre de l'unionisme, arborant l'étiquette dans sa dénomination officielle : the Conservative and Unionist Party. Hérité de l'ancien Premier Ministre conservateur, Benjamin Disraeli, le principe d'« Une Nation » (One Nation Toryism), initialement conçu comme un vecteur de réconciliation sociale, a par la suite été utilisé comme un moyen de ressouder une nation en prise avec des velléités autonomistes. Dès lors, la dévolution, considérée comme une étape dangereuse vers le séparatisme, est apparue comme une menace à l'intégrité de la nation, au même titre que l'intégration européenne, facteur d'érosion de la souveraineté nationale.

Il ne faut pas pour autant surestimer l'impact de ce courant unioniste. Sous l'influence d'Edward Heath, le Parti conservateur fut initialement favorable à la dévolution qu'il utilisa pour contrer la centralisation étatique des travaillistes ou le séparatisme du SNP. Dans sa fameuse « déclaration de Perth » de 1968, Heath, dissociant la dévolution de l'intégration européenne, présenta le parti non pas

⁷ Royal Commission on the Constitution, 1969-1973. Report. Cmnd. 5460, London: HM Stationery Office, 1973.

comme le chantre de l'unionisme mais comme celui d'un libéralisme, vecteur de diversité nationale et de liberté politique, citant à la fin de son discours une phrase empruntée à Quintin Hogg dans son ouvrage *The Case for Conservatism* : '*Political liberty is nothing else but the diffusion of power. If power is not to be abused, it must be spread as widely as possible throughout the community*'.⁸ C'est encore sous l'impulsion d'Edward Heath qu'un Comité constitutionnel écossais présidé par Sir Alec Douglas-Home réfléchit au moyen de résoudre le dilemme constitutionnel entre le désir d'autonomie des Écossais et le principe de souveraineté parlementaire. Évoquant la possibilité de donner aux Écossais un plus grand pouvoir de décision sur leur propre nation tout en préservant la souveraineté absolue de Westminster, il suggéra, en mars 1970, la création d'une assemblée, une Convention, qui serait chargée des projets de lois portant exclusivement sur les questions écossaises. Mais les propositions de Douglas-Home qui « offraient le maximum de dévolution possible à l'intérieur du cadre parlementaire existant »⁹ furent rejetées en 1973. Au cours de cette période, le Parti conservateur, force électorale déclinante en Écosse, mit en sommeil son attrait originel pour l'unionisme et s'orienta plutôt vers la nécessité de promouvoir les valeurs du libéralisme dans un monde soumis aux pressions croissantes de la mondialisation et de l'intégration européenne. Le rôle d'Edward Heath, pro-européen convaincu, fut essentiel dans cette croisade même si l'intérêt du parti pour la dévolution devint secondaire au moment où le Royaume-Uni s'apprêtait à mener un autre combat constitutionnel en adhérant aux Communautés européennes.

Sous l'influence de Margaret Thatcher, les conservateurs se firent de nouveau les champions de l'unionisme. Au début des années 1990, le spectre de la dévolution resurgit dans les discours des dirigeants du pays, notamment John Major qui en 1992 appelait ses concitoyens à « *se réveiller avant qu'il ne soit trop tard* »¹⁰. Au même titre que la dévolution, l'intégration européenne était perçue, par les eurosceptiques conservateurs, comme un processus irréversible vers la dissolution de la nation britannique, dont le ciment principal demeurerait le Parlement de Westminster menacé de devoir transférer sa souveraineté vers le haut (l'UE) ou vers le bas (les assemblées dévolues). Grâce à l'ambiguïté de sa définition qui ne détermine pas les domaines relevant de l'échelon national et ceux qui sont assignés à la Communauté, le principe même de subsidiarité, évoqué précédemment, fut l'objet d'interprétations contradictoires chez les eurosceptiques qui l'utilisèrent de manière très différente pour servir leur cause. Certains percevaient la subsidiarité comme un moyen de protéger la souveraineté nationale contre les excès éventuels du supranationalisme, oubliant que cette interprétation pouvait s'appliquer aussi au niveau infranational. D'autres le critiquaient comme un moyen de légitimer l'action de la Communauté.

⁸ Cité par Vernon BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford: OUP, 1979 (second edition 2001), p. 133.

⁹ Vernon BOGDANOR, op. cit., p. 134.

¹⁰ 'This party, and this party alone, will defend our union. I ask you – go out and tell the people of the danger we face. If I could summon up all the authority of this office I would put it into this single warning – the United Kingdom is in danger. Wake up, my fellow countrymen. Wake up, now, before it is too late', John MAJOR, Wembley party rally, 5 April 1992. Cité in : Kenneth BAKER (ed.), *The Faber Book of Conservatism*, London: Faber & Faber, 1993, pp. 36-37.

Au moment où le parti s'apprêtait à voler en éclats sur la question de la ratification du traité de Maastricht, la dévolution ne fut donc pas considérée comme une priorité pour les conservateurs et la montée des nationalismes écossais et gallois ne représentait pas non plus une menace sérieuse pour un parti dont l'objectif était surtout de conserver le pouvoir à Westminster. Depuis le retour des conservateurs dans l'opposition en 1997, l'euroscepticisme et dans une moindre mesure l'unionisme du Parti conservateur représentent les deux faces d'une même médaille : une volonté – parfois désespérée – de résister aux pressions inéluctables de la dévolution et de l'intégration européenne pour préserver l'intégrité d'un État-nation qui a pourtant commencé à se transformer depuis longtemps.

Dans l'esprit des travaillistes, dévolution et intégration européenne ont été plus souvent dissociées. Dans l'une de ses publications, James Mitchell démontre que si les conservateurs ont initialement perçu le Royaume-Uni comme un « État-Union » (*'union state'*) bien avant de le considérer comme un « État unitaire » (*'unitary state'*)¹¹, les travaillistes ont suivi une trajectoire inverse¹². Longtemps convaincus de la nécessité d'une gestion centralisée des affaires économiques et sociales, les travaillistes s'opposèrent jusque dans les années 1970 à la dévolution. L'interventionnisme économique nécessitait l'existence d'un État national suffisamment fort pour que son action sur l'ensemble du territoire soit efficace. Même si la volonté de protéger la souveraineté nationale demeurait également importante, elle fut moins prioritaire que pour les conservateurs. Il s'agissait de préserver la sacro-sainte souveraineté du Parlement britannique mais à cette époque, peu de travaillistes s'interrogeaient sur la configuration du Royaume-Uni induite par la construction européenne. Comme l'explique Vernon Bogdanor à leur propos : *'They were concerned less perhaps with the loss of sovereignty involved than with the loss of the power of central government, a power which was needed, amongst other reasons to remedy the very territorial disparities and inequalities which so concerned advocates of devolution'*¹³. Mais le soutien croissant au parti, en Écosse et au pays de Galles, associé à une volonté de contrer la percée des nationalistes, obligea les travaillistes à prendre en compte la dévolution. Cette préoccupation ne fut pas liée, comme dans le cas conservateur, à un intérêt pour la construction

¹¹ Les notions d'« état unitaire » et d'« État-union », empruntées à Stein Rokkan et Derek Urwin sont définies comme suit : 'The unitary state [is] built up around one unambiguous political centre which enjoys economic dominance and pursues a more or less undeviating policy of administrative standardization. All areas of the state are treated alike, and all institutions are directly under the control of the centre. The union state [is] not the result of straightforward dynastic conquest. Incorporation of at least parts of its territory...[is] through personal dynastic union, for example by treaty, marriage or inheritance. Integration is less than perfect. While administrative standardisation prevails over most of the territory, the consequences of personal union entail survival of pre-union rights and institutional infrastructures which preserve some degree of regional autonomy and serve as agencies of indigenous elite recruitment', Stein ROKKAN & Derek URWIN, 'Introduction: Centres and Peripheries in Western Europe', in : ROKKAN & URWIN (eds.), *The Politics of Territorial Identity: Studies in European Regionalism*, London: Sage, 1982, p. 11.

¹² James MITCHELL, 'New Labour and Devolution. From Unitary State to State Union: Labour's changing view of the United Kingdom and its implications', *Contemporary Political Studies*, 1996, vol. 1, pp. 564-572.

¹³ Vernon BOGDANOR, op. cit., p. 140.

européenne à laquelle la majorité du parti ainsi que les syndicats s'opposèrent avec virulence jusque dans les années 1980. La Communauté européenne était perçue à la fois comme un « club capitaliste de riches nations » et comme un satellite des États-Unis, susceptible, de surcroît, d'éroder le principe de souveraineté parlementaire à laquelle de nombreux travaillistes, comme Tony Benn, demeuraient résolument attachés. Ce qui préoccupait surtout les travaillistes résidait dans les valeurs auxquelles la Communauté européenne était, selon eux, associée et qu'ils abhorraient, principalement le capitalisme et l'américanisme. La dévolution n'avait donc qu'un lointain rapport avec cet enjeu, tant la Communauté européenne semblait éloignée des Britanniques en général, et a fortiori des Écossais et des Gallois. Certains membres du parti y virent toutefois un lien pertinent. L'un d'entre eux, Jim Sillars, hostile au maintien de son pays dans la Communauté européenne lors du référendum de juin 1975 organisé par le gouvernement travailliste d'Harold Wilson pour tenter de pallier les divisions de son parti, quitta celui-ci après avoir révélé à Tony Benn qu'il s'apprêtait à devenir un membre du SNP¹⁴. En réalité, avant de rejoindre le SNP en 1980 suivi par un certain nombre de travaillistes, il fonda d'abord, en 1975, le Scottish Labour Party dont la courte existence révéla la faiblesse du Parti travailliste et son incapacité à prendre clairement position sur la dévolution et sur l'enjeu européen.

Il fallut attendre la fin des années 1980 et l'initiative de rénovation idéologique entreprise par le leader Neil Kinnock, influencé par la vision d'une Europe sociale promue par le président de la Commission européenne Jacques Delors, pour que l'intégration européenne trouve grâce aux yeux des travaillistes. Par ailleurs, les bénéfices économiques, acquis par les régions défavorisées du Royaume-Uni grâce aux politiques communes de l'agriculture, de la pêche et des fonds de cohésion, furent exploités habilement. Au milieu des années 1990, ce cheminement s'accordait bien avec l'intérêt accru que le nouveau dirigeant du parti, Tony Blair, prêtait à la dévolution. S'ouvrit alors un débat nouveau sur l'avenir constitutionnel du Royaume-Uni. Intégrée dans un vaste programme de réforme constitutionnelle qui devait illustrer le programme de modernisation du New Labour, la dévolution fut mise en œuvre, avec le soutien des libéraux-démocrates, seul parti britannique dont l'enthousiasme pour la dévolution comme pour l'intégration européenne, n'a jamais failli.

Formé en 1989, les libéraux-démocrates ont hérité du Parti libéral, longtemps considéré comme le « parti de la périphérie, des églises non-conformistes et de la classe moyenne urbaine »¹⁵ une longue tradition de soutien indéfectible pour la dévolution et l'unification européenne. L'attrait pour le fédéralisme¹⁶ a influencé à la fois leur vision de l'Union européenne et celle du Royaume-Uni. Revendiquant un système fédéral de gouvernement pour le pays, les libéraux-démocrates ont toujours

¹⁴ Tony BENN, *Against the Tide: Diaries 1973-76*, London: Arrow Books, 1989, pp. 46-73.

¹⁵ Vernon BOGDANOR, *op. cit.*, p. 166.

¹⁶ 'Admittedly, "federalism" is a term used rather loosely in current discourse in Britain on constitutional change; and in most of the proposals for a "federal solution" in Britain, "federal" is intended to mean not a division of power between Westminster and provincial units of government, but rather a policy of devolution applied to the whole country, and not just to parts of it such as Scotland and Wales', *ibid.*, p. 3.

considéré l'Écosse et le pays de Galles comme des nations indépendantes, plaçant la dévolution, ainsi que la création d'un parlement anglais, au cœur de leur programme politique. Parallèlement, l'idée d'une fédération européenne n'a jamais constitué un projet contre nature, du moins jusqu'à la fin des années 1990 où, après l'émergence douloureuse d'une union politique et monétaire, le terme de fédéralisme est devenu un véritable tabou dans le discours politique britannique sur l'Europe, obligeant l'ensemble des partis politiques à durcir le ton. Sous l'influence d'une opinion publique majoritairement eurosceptique, les libéraux-démocrates durent donc modérer leur ferveur européenne et concentrèrent tous leurs efforts sur la réforme constitutionnelle – non seulement la dévolution mais aussi l'incorporation de la Convention européenne des droits de l'homme et la réforme du mode de scrutin en faveur de la représentation proportionnelle — se présentant ainsi comme les chantres d'un système politique plus proche du citoyen.

À Westminster, le débat sur la représentation du pays a mis en exergue trois visions différentes du Royaume-Uni dont certaines trouvent leur origine dans les fondements idéologiques des partis : celle d'un État unitaire doté d'un peuple partageant une culture commune, préconisée par les conservateurs, celle d'un « État-Union » qui semble avoir prévalu chez les travaillistes ou celle d'une fédération multinationale, chère aux libéraux-démocrates. Les partis nationalistes périphériques, plus préoccupés par le statut de leurs nations, insufflèrent un nouvel élan à ce débat.

Les partis nationalistes et l'Europe

De l'approbation passive à l'indifférence

Comme toute autre organisation internationale capable d'assurer aux petits pays un environnement stable et rassurant, le projet des pères fondateurs de l'Europe, motivé par une volonté de paix et de justice sociale dans les pays détruits par la guerre, recueillit l'approbation initiale des partis nationalistes écossais et gallois. Toutefois, ce soutien se traduisit surtout par un intérêt qui demeurerait purement intellectuel et non par un engagement actif et enthousiaste dans la mesure où l'Europe restait trop éloignée de leurs préoccupations autonomistes. Plaid Cymru et le SNP y voyaient surtout un moyen d'inscrire leur projet autonomiste dans un contexte européen. Encouragé par son fondateur Saunders Lewis, Plaid Cymru, dès les années 1920 et 1930, puis, au moment du Congrès de la Haye de 1948, percevait la dévolution comme une étape possible vers la construction d'une Europe fédérale et décentralisée. Quant au SNP, il vota, lors du congrès du parti de 1978, une motion en faveur de l'unité européenne par 57 voix contre 33 puis participa également au Congrès de la Haye, représenté par Mary Dott, qui était favorable à l'existence, au sein de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), d'une représentation écossaise, séparée de la Grande-Bretagne.

Mais il ne faut pas pour autant surestimer l'ampleur du soutien de ces partis nationalistes à l'intégration européenne qu'ils considéraient somme toute moins menaçante que la tutelle britannique. Pour certains membres du SNP et du Plaid Cymru, dans les années 1950, la construction de l'Europe, si éloignée fût-elle de

leurs préoccupations quotidiennes, pouvait s'avérer un moyen efficace de court-circuiter l'emprise britannique en s'affirmant comme des nations européennes susceptibles de trouver au sein de cette nouvelle organisation, perçue comme pluraliste et décentralisée, une reconnaissance et un pouvoir de décision comparable à ceux qui seraient accordés à la Grande-Bretagne. Certains membres profitèrent de l'occasion pour réaffirmer les liens historiques qui unissent l'Écosse et le pays de Galles aux autres nations européennes. George Dott, l'un des porte-parole du courant europhile au sein du SNP, déclara : 'we are a European people, and instinct and interest alike should align us with our European kindred [...] Let us stand by the folk with whom we have a genuine common interest – let us create a European authority'¹⁷. Toutefois, une partie du SNP et du Plaid Cymru, qui avait rejoint la Campagne contre le désarmement nucléaire (Campaign for Nuclear Disarmament) dans les années 1960, demeurait farouchement hostile au projet européen, persistant à considérer la Communauté européenne comme un moyen pour les États-Unis d'étendre leur influence en Europe.

De l'inquiétude à l'hostilité partielle

Quoi qu'il en soit, la signature du traité d'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne en 1972 obligea tous les partis politiques à se positionner plus précisément. Après avoir mollement encouragé les débuts de la construction européenne, les partis nationalistes s'étaient orientés vers une position d'hostilité plus claire dès la signature du traité de Rome en 1957, qui prévoyait l'élaboration d'un Marché commun. Si l'idéal originel des grands bâtisseurs de l'Europe avait été principalement politique, ceux-ci, incapables d'aboutir à un consensus, décidèrent donc de construire l'Europe par des « solidarités concrètes », en prenant comme point de départ la dimension économique. Cette orientation économique suscita l'hostilité du SNP et de Plaid Cymru qui refusèrent l'idée d'un ensemble jugé trop bureaucratique et centralisé, menaçant la souveraineté des États-membres et a fortiori les intérêts des petites nations périphériques qui devraient y adhérer de force sans avoir participé aux négociations ni avoir été consultées au préalable. Plaid Cymru fonda son argumentaire sur les dangers éventuels de la Politique agricole Commune pour l'agriculture galloise du nord, tandis que le SNP s'inquiétait du devenir de la pêche écossaise (qui couvre toujours environ 75 % du marché du poisson en Grande-Bretagne) face aux politiques communautaires.

Comme pour la majorité des partis politiques, la question concrète de l'adhésion suscita initialement une certaine indifférence de la part des partis nationalistes écossais et gallois, bien plus préoccupés par leur désir d'émancipation nationale que par ce qu'ils considéraient alors comme un idéal confiné aux pays du continent européen. La nécessité de redéfinir leurs revendications territoriales demeura leur priorité. Mais une fois de plus, le contexte du référendum de juin 1975 les obligea à prendre position. L'échéance leur offrit surtout une plateforme pour élaborer un argumentaire qu'ils souhaitaient cohérent et une tribune pour exprimer non seulement leurs opinions européennes mais aussi diffuser leurs revendications autonomistes. À bien des égards, l'enjeu européen, auquel ils n'accordaient finalement qu'un intérêt limité, apparaissait surtout comme un moyen de

¹⁷ George DOTT, 'Towards a Better Europe', Scots Independent, 13 octobre 1956.

s'affranchir de la tutelle britannique en cherchant à véhiculer un discours différent de celui des élites travaillistes et conservatrices. Si les slogans du SNP ('No voice, no entry', 'No — *on anyone else's terms*') reflétaient bien leur réticence à soutenir un projet sur lequel ils n'avaient pas été invités à se prononcer antérieurement, celui de Plaid Cymru ('Europe Yes, EEC No') s'avérait plus ambigu et témoignait d'une volonté d'apparaître comme un parti uni contre l'enjeu européen mais respectueux à la fois de son fondateur Saunders Lewis, qui appelait à l'abstention, et d'un électorat divisé sur la question. Pour les deux partis nationalistes, il s'agissait surtout de se démarquer de l'Angleterre qui, d'après les sondages, semblait très favorable au « oui ». Cette stratégie échoua puisque les résultats indiquèrent toutefois que les attitudes des électeurs écossais et gallois (qui exprimèrent leur soutien au maintien du Royaume-Uni dans la CEE pour 64,8 % et 58,4 % d'entre eux, respectivement) différait peu de celles des Anglais où le « oui » l'emporta à 68,7 % des voix.

L'apparence d'unité des partis nationalistes ne parvint cependant pas à masquer leurs divisions internes. Dès sa création, le SNP a été tiraillé entre deux courants idéologiques qui ont longtemps fait de la dévolution leur principale pomme de discorde. Les fondamentalistes, défenseurs de l'indépendance de l'Écosse, et les pragmatiques s'affrontaient surtout sur des questions de stratégie partisane, autrement dit non pas tant sur le fond mais sur la forme. Quant à Plaid Cymru, il était animé par des tensions similaires entre les partisans d'un nationalisme politique et les tenants d'un nationalisme culturel et linguistique¹⁸. La question européenne a ravivé ces tensions en posant, d'une manière différente, le problème des relations entre le centre et la périphérie dans un contexte où, comme nous l'avons déjà évoqué, l'autorité politique de l'État devenait de plus en plus fragmentée. Lors du congrès national du SNP en janvier 1975, il apparut que 5 des députés du parti à Westminster étaient favorables à l'adhésion¹⁹. Quant à Plaid Cymru, l'une de ses figures les plus marquantes, le député Dafydd Wigley, favorable à une adhésion galloise à la Communauté européenne, refusa de prendre part à la campagne²⁰.

Après l'échec des Scotland et Wales Acts aux référendums de 1979, les divisions s'accrurent avec la création d'une faction interne au SNP, le '79 Group composée de nationalistes écossais déçus du résultat des élections générales au cours desquelles le parti perdit onze sièges. Deux de ses principaux membres – Stephen Maxwell et Jim Sillars, qui avait fini par rejoindre ce groupe – avaient des opinions divergentes sur l'enjeu européen puisque Sillars était devenu favorable à l'indépendance de l'Écosse en Europe et Maxwell y était opposé. Parallèlement, des ténors nationalistes, hostiles à cette faction, comme Robert McIntyre et Winnie Ewing, soutenaient l'adhésion à la Communauté européenne, tandis que Douglas Henderson et Jim Fairlie y étaient opposés. Fairlie quittera même le SNP à la fin des

¹⁸ James MITCHELL, 'Member State or Euro-Region? The SNP, Plaid Cymru and Europe', in : David BAKER & David SEAWRIGHT, *Britain For and Against Europe, British Politics and the Question of European Integration*, Oxford: Clarendon Press, 1998, pp. 108-109.

¹⁹ Ibid., pp. 113-114.

²⁰ Karine CABROL, 'L'Europe au coeur des revendications nationalistes périphériques : la politique européenne du SNP et du Plaid Cymru', in : Gaïd GIRARD et Matthew GRAVES, *Europe unie, le Royaume désuni ? Enjeux politiques, constitutionnels et identitaires de la dévolution*, Brest: Triade, (7), novembre 2000, pp. 43-54.

années 1980 pour rejoindre le Scottish Sovereignty Movement. Plaid Cymru, en revanche parvint à mieux masquer ses divergences d'opinions, au lendemain du référendum de 1975, en concentrant son action sur la nécessité d'une représentation galloise à Bruxelles. Le parti s'associa à d'autres mouvements régionalistes pour fonder le « Bureau des nations non représentées » lequel fut rapidement absorbé en 1978 par la European Free Alliance qui signa une Charte pour l'Europe revendiquant une Europe des régions²¹.

Préconisant l'indépendance du pays de Galles au sein d'une Europe décentralisée, Plaid Cymru affichait une position résolument régionaliste qui était sans conteste plus modérée que celle du SNP. Prétendant que l'Écosse ne pouvait se satisfaire d'un statut simplement régional, le parti écossais vantait plutôt les mérites de l'élargissement de la CEE qui, selon lui, permettrait d'atténuer les dangers du centralisme et donnerait une chance supplémentaire aux nations européennes de petite taille d'en faire partie, parmi lesquelles figurait l'Écosse.

De l'utilisation stratégique à l'enthousiasme

L'échec de la stratégie référendaire des partis nationalistes puis l'impasse de la dévolution, furent une source de querelles internes au début des années 1980. Les partis nationalistes ne tardèrent pas à accepter la nécessité d'adopter un discours plus positif sur l'Europe avant de prendre conscience des bénéfices des transferts de souveraineté relatifs à l'adhésion. L'implication du Royaume-Uni dans la Communauté européenne permettrait notamment une meilleure redistribution de lieux de pouvoirs qui ne seraient plus concentrés à Westminster mais se répartiraient plus équitablement, en conférant notamment aux instances régionales une influence qui leur avait été jusque là refusée. Plusieurs facteurs externes expliquent le revirement graduel des partis nationalistes, parmi lesquels l'arrivée au pouvoir des conservateurs en 1979, plus réfractaires aux processus de dévolution et d'intégration européenne susceptibles d'éroder la souveraineté nationale, ainsi que la signature de l'Acte unique européen en 1986 devant permettre l'achèvement du grand marché intérieur.

Les élections européennes de juin 1989 constituèrent un tournant décisif pour les deux partis nationalistes qui adoptèrent le même slogan *'Independence in Europe'*. Comme nous l'avons vu, cette stratégie constituait, pour le SNP, la première étape vers l'indépendance nationale et la représentation de l'Écosse au sein d'une Communauté européenne élargie. Pour Plaid Cymru, en revanche, il s'agissait de faire évoluer le pays de Galles vers un statut d'état régional au sein d'une Europe des régions. Dans les deux cas, le discours pro-européen est devenu, comme l'explique Karine Cabrol, une ressource politique qui permet de « minimiser les risques économiques et politiques de l'indépendance et de rassurer ainsi l'électorat face aux incertitudes de l'avenir. Présentée comme une alternative viable au cadre politique du Royaume-Uni, l'Union européenne permet aux nationalistes de récuser toute accusation séparatiste, et de rendre leur projet national d'indépendance plus réaliste ». Mais il existe bien une distinction importante entre le SNP qui n'a cessé d'instrumentaliser l'Union européenne, utilisant l'Europe pour renforcer sa lutte

²¹ James MITCHELL, 'Member State or Euro-Region?', op. cit., p. 122.

indépendantiste, et Plaid Cymru qui est parvenu à dépasser cette instrumentalisation pour construire une véritable projet politique portant sur l'avenir institutionnel de l'Union européenne. Le parti gallois a réalisé, ajoute Karine Cabrol « une véritable *'européanisation' de la question autonome qui lui a permis de se départir d'un nationalisme attaché aux notions d'État-nation et de souveraineté absolue* »²².

Les gouvernements dévolus et Bruxelles

Depuis la réforme introduite dès 1987 par l'Acte Unique européen sur les fonds structurels destinés à « *faciliter l'ajustement structurel de certaines régions ou de certains secteurs de la Communauté européenne, en accordant des subventions* »²³, la participation des régions à la prise de décision communautaire a été croissante. Comme l'explique Janet Mather, 'the administration of the structural funds, partially by-passing the national level of government, has given influence and authority to the United Kingdom's sub-national governmental levels'²⁴. Du point de vue économique, l'Écosse et le pays de Galles ont particulièrement bénéficié des fonds de cohésion, en particulier ceux qui répondent aux objectifs 1 concernant l'adaptation économique des régions en retard de développement et 2 concernant la reconversion économique des zones affectées par le déclin industriel. Mais d'autres programmes communautaires tel que le Plan de développement rural pour le pays de Galles ou Interreg ont également profité aux régions de l'est du pays de Galles, ainsi que du nord-est, du nord-ouest et du sud de l'Écosse²⁵. Par ailleurs, c'est encore au niveau régional et non gouvernemental que les décisions concernant la répartition de ces fonds sont prises, en accord avec les partenaires sociaux.

Du point de vue institutionnel, même si leurs compétences n'ont pas été réellement modifiées au détriment de celles des États-nations, les régions sont également devenues des acteurs incontournables de la construction européenne. Jusqu'en 1997, les intérêts de l'Écosse et du pays de Galles étaient représentés par leurs secrétaires d'État respectifs au sein du gouvernement britannique. Après la dévolution, certaines politiques, comme l'agriculture et la pêche, essentielles pour ces régions et dépendantes des politiques communautaires, font partie des domaines dévolus (devolved matters) et sont désormais gérées par les exécutifs écossais et, dans une moindre mesure, gallois. Quant au gouvernement britannique, il reconnaît la nécessité d'impliquer davantage les ministres des instances dévolues dans les négociations au Conseil des ministres.

Néanmoins, il serait vain de croire qu'au Royaume-Uni la dévolution a accru les pouvoirs de l'Écosse et du pays de Galles car leur statut constitutionnel vis-à-vis de l'Europe n'a pas du tout changé. Comme l'explique Vernon Bogdanor, 'in Britain, Parliament remains constitutionally supreme, there is no matter on which

²² Karine CABROL, « L'Europe au cœur des revendications nationalistes périphériques », op. cit.

²³ Emiliano GROSSMAN, Bastien IRONDELLE & Sabine SAURUGGER, *Les mots de l'Europe. Lexique de l'intégration européenne*, Paris : Presses de Sciences Po, 2001, p.144.

²⁴ Janet MATHER, 'The impact of European integration', in : Michael O'NEILL, *Devolution and British Politics*, Harlow: Pearson Education, 2004, p. 269.

²⁵ Pour plus de détails sur les fonds structurels, voir Janet MATHER, op. cit., pp. 269-291.

*the Scottish Parliament or Welsh Assembly will enjoy exclusive competence*²⁶. Par ailleurs, le Scottish Office et le Welsh Office, s'ils gèrent désormais des politiques qui dépendent de Bruxelles, ne prennent généralement pas d'initiatives importantes sur les questions européennes sans l'aval du gouvernement britannique. Au sein des régions, la responsabilité en matière d'affaires européennes est partagée entre le Premier ministre adjoint (Deputy First Minister) responsable des relations extérieures, notamment du développement des liens avec l'Europe, et le ministre chargé des finances et des services publics, qui est responsable de l'administration des fonds structurels.

Qu'il soit motivé par la perspective de gains économiques ou par un attrait plus intellectuel pour les valeurs qu'elle promeut, l'intérêt de l'Écosse et du pays de Galles pour l'Union européenne est donc réel. Il s'illustre par la prolifération, à Bruxelles, d'agences régionales chargées de la représentation et de la promotion des intérêts écossais et gallois, notamment le Scotland Europa et le Welsh European Centre. Non seulement le Parlement écossais et l'Assemblée galloise ont formalisé leur présence à Bruxelles, mais en 1999 le département des affaires européennes et extérieures du Scottish Office a ouvert un bureau à Bruxelles – Scotland House – qui partage ses locaux avec Scotland Europa, ouvert en 1992, et permet ainsi une meilleure proximité avec les institutions communautaires. Moya Jones évoque « l'eupéanisation des collectivités locales britanniques »²⁷ sans pour autant surestimer leur contribution. Car au regard de l'Union européenne, l'Écosse et le pays de Galles restent des régions, au sein d'un État national dévolu et non fédéral, lequel demeure le principal interlocuteur des institutions communautaires. En dépit de leur indéniable participation, l'influence de l'Écosse et du pays de Galles reste donc limitée, circonscrite à la volonté du gouvernement national.

Conclusion

Dévolution et intégration européenne apparaissent comme deux processus à première vue inversés mais en réalité similaires dans la façon dont ils remettent en cause le principe de souveraineté nationale et aboutissent à la transformation inévitable de l'État-nation²⁸. Selon les thèses en vigueur, celui-ci en ressortirait affaibli²⁹, en perdant certains de ses pouvoirs, ou au contraire renforcé³⁰, en déléguant certaines de ses responsabilités à des instances sur lesquelles il continuerait d'exercer un contrôle absolu.

²⁶ Vernon BOGDANOR, op. cit., p. 281.

²⁷ Moya JONES, *Le royaume désuni. Angleterre, Irlande, Écosse, pays de Galles. Introduction à la dévolution*. Paris : Ellipses, Les essentiels de la civilisation anglo-saxonne, 2003, p. 113.

²⁸ Voir Vincent WRIGHT & Sabino CASSESE (dir.), *La recomposition de l'État en Europe*, Paris : La Découverte, 1996, 239 p.

²⁹ Voir notamment Tom NAIRN, *After Britain: New Labour and the Return of Scotland*, London: Granta Books, 2000, 324 p.

³⁰ C'est notamment la thèse développée par Vernon BOGDANOR : 'In Spain, Belgium, Italy and France, devolution has not led to break-up but to power-sharing. [...] Devolution in Britain could well have the same effect, defusing the demand for independence, isolating extremists, and strengthening rather than weakening those powerful forces holding the United Kingdom together', in : *Devolution in the United Kingdom*, op. cit., p. 296.

Quelle que soit l'interprétation retenue, l'intégration européenne a, conjointement avec la dévolution, institutionnalisé le système de « gouvernance à plusieurs niveaux » qui régit non seulement le Royaume-Uni mais aussi la plupart des États-membres soumis à une régionalisation croissante. Dans ce pays, en particulier, le rôle de l'Union européenne face à la dévolution a été triple, comme l'explique Janet Mather :

It has helped to initiate devolution; it has assisted in making devolution de facto, by accepting regional participants as legitimate partners; and it has provided Scottish and Welsh devolved bodies with opportunities to become actors within the EU in their own right, rather than as adjuncts to the UK government³¹.

Mais le rôle de l'Union européenne reste instrumental et l'ensemble des partis politiques l'a bien compris, octroyant pourtant à l'Europe une importance parfois disproportionnée par rapport à l'intérêt — positif ou négatif — qu'ils lui portent. Face au processus de la dévolution, l'intégration européenne aura surtout permis un véritable débat sur la configuration de l'État-nation, certes menacé dans son intégrité comme la plupart de ses partenaires européens, mais qui, pour le moment, reste simplement dévolu avant de devenir peut-être un jour, fédéral.

³¹ Janet MATHER, op. cit., p. 286.